

Nota

Aan Zie verzendlijst

Datum 13 oktober 2006
Ons kenmerk N2006031499
Onderwerp Rapport van bevindingen bij D-brief project "Groot Pantserwielvoertuig (PWV)"

1. Bijgaand bied ik u aan het Rapport van Bevindingen van de Audit Dienst Defensie (ADD) bij de Kamerbrief project "Groot Pantserwielvoertuig (PWV)". Dit project is door de Tweede Kamer aangemerkt als groot project. Dit rapport wordt uitgebracht op grond van de door de Tweede Kamer vastgestelde Regeling Grote Projecten.
2. Het onderzoek naar de stand per 6 oktober 2006 heeft betrekking op de informatie zoals deze is opgenomen in de Kamerbrief over het project "Groot Pantserwielvoertuig (PWV)" nr. DMO/DB/2006031472 van de Staatssecretaris van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
3. In het Rapport van Bevindingen wordt nader ingegaan op de door ons terzake verrichte werkzaamheden en onze bevindingen. Onze opmerkingen op eerdere concepten van de brief zijn reeds in de definitieve Kamerbrief verwerkt. Wel merken wij op dat de voor dergelijke projecten voorgeschreven DMP-procedure onder forse tijdsdruk is doorlopen. De uiteindelijke doorlopen procedure verdient naar onze mening dan ook geen schoonheidsprijs.
4. Ik verzoek u dit rapport tezamen met de Kamerbrief over het project "Groot Pantserwielvoertuig (PWV)" te doen doorgeleiden naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

DE DIRECTEUR AUDIT DIENST

L.A.M. van den Nieuwenhuijzen RA

Datum 13 oktober 2006
Ons kenmerk N2006031499

Verzendlijst

- Minister van Defensie
- Staatssecretaris van Defensie
- d.t.v. Secretaris-Generaal

- i.a.a. Commandant der Strijdkrachten
 - Project Directeur Generaal Defensie Materieel Organisatie
 - Directeur Defensie Materieel Organisatie / Directie Projecten en Verwerving
 - Directeur-Generaal Financiën & Control

AUDIT DIENST DEFENSIE

Rapport van Bevindingen inzake project Groot Pantserwielvoertuig (PWV)

INLEIDING

1. Het project "Groot Pantserwielvoertuig (PWV)" betreft de verwerving ter vervanging van (een deel van) de YPR-voertuigen voor de ondersteunende taken en het M577 voertuig voor commandovoering ten behoeve van het Commando Landstrijdkrachten. Dit project vormt, samen met het project "Klein Pantserwielvoertuig (Fennek)" en het project "Infanteriegevechtsvoertuig (IGV)" het project "Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR 765". Dit laatstgenoemde project is door de Tweede Kamer op 26 juni 1997 als groot project aangewezen en valt hiermee onder de Regeling Grote Projecten.
2. De Regeling Grote Projecten, die bedoeld is voor de informatievoorziening van de regering aan de Tweede Kamer in de initiatieffase, uitwerkingsfase, uitvoeringsfase en realisatie-/exploitatiefase, stelt eisen aan de informatievoorziening in al deze genoemde fasen.
3. Door middel van een zgn. Kamerbrief (DMO/DB/2006031472) wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen van de Minister van Defensie om samen met Duitsland tot verwerving van Pantserwielvoertuigen "Boxer" bij het consortium Artec over te gaan. Voor Nederland betreft dit een order van 200 stuks.

OPDRACHT

4. In het kader van de Regeling Grote Projecten verrichten wij ten aanzien van het project PWV, inzake het voornemen tot de feitelijke verwerving, een onderzoek naar de volgende aspecten:
 - De toegepaste calculatiemethodes en risicoanalyses;
 - Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
 - De toereikendheid van de organisatie die bij de voorbereiding van het project heeft gefunctioneerd;
 - De toereikendheid van de organisatie die in de uitvoeringsfase van het project ingericht zal worden.

VERRICHTTE WERKZAAMHEDEN

5. Ons onderzoek is verricht in overeenstemming met algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot assurance-opdrachten. Op grond van deze richtlijnen hebben wij onze werkzaamheden zodanig uitgevoerd dat een deugdelijke grondslag is verkregen voor onze bevindingen over de door ons onderzochte punten.

Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses

6. Terzake van de toegepaste calculatiemethoden en risico - analyses hebben wij nagegaan of deze op toereikende wijze zijn opgezet en uitgevoerd.

Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid

7. Over het realiteitsgehalte van de financiering en budgettaire inpasbaarheid hebben wij inlichtingen ingewonnen bij functionarissen van de organisatie en beschikbare documenten doorgenomen teneinde de aanvaardbaarheid van veronderstellingen, de prijscomponent en de volumecomponent te beoordelen. Tevens hebben wij onderzocht of in de begroting 2007 en latere jaren in voldoende mate rekening is gehouden met dit project.

Toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert

8. Wij hebben door middel van interviews met de projectleiding en door documentonderzoek nagegaan in hoeverre sprake is van een toereikende organisatie in de voorbereidingsfase.

Toereikendheid van de organisatie, die voor de uitvoering zal worden ingericht

9. Door middel van gesprekken met de projectleiding en door middel van documentonderzoek is onderzocht in hoeverre sprake is van een toereikende voorbereiding ten behoeve van de projectorganisatie in de uitvoeringsfase.

BEVINDINGEN

Toegepaste calculatiemethoden

10. De levensduurkosten bestaan in algemene zin uit de investeringskosten, de exploitatiekosten gedurende de gehele levensduur van het materieel en de afstotingskosten aan het eind van de levensduur.
11. De levensduurkostenanalyse is uitsluitend opgesteld voor de Boxer. Van het opstellen van eenzelfde analyse voor eventuele alternatieven voor de Boxer is afgezien nadat in juni 2006 is besloten om geen alternatieven voor de Boxer in beschouwing te nemen.
12. Het levensduurkosten-rapport (LCC-rapport) is ons voorgelegd. De opgestelde berekeningen van de exploitatiekosten zijn gebaseerd op gegevens van het consortium Artec over de levensduurkosten van de Boxer. In het LCC-rapport (van februari 2006) bedroegen de exploitatiekosten ca. € 1.125 miljoen (prijspeil 2005, exclusief BTW). Op basis van actuele prijsinformatie zijn deze kosten medio september 2006 gevalideerd en naar beneden bijgesteld tot ca. € 938 miljoen.

13. Defensie heeft geen inzicht in de exploitatiekosten van de momenteel in gebruik zijnde M577- en YPR- voertuigen, die door de komst van de Boxer zullen uitfaseren. Daardoor kan zij geen uitspraak doen over de eventuele meer- of minderkosten van de Boxer in de komende jaren op het gebied van de exploitatiekosten ten opzichte van de huidige kosten.
14. Wij hebben een quick scan uitgevoerd op de voorgelegde berekeningen en hebben het volgende vastgesteld.
- De levensduurkostenanalyse is conform de geldende regelgeving van Defensie uitgevoerd door de Afdeling Materieelbeproeving en Logistiek Advies Levensduurkosten van de Defensie Materieel Organisatie.
 - De exploitatiekosten zijn per jaar berekend zonder rekening te houden met correctiefactoren voor rente en inflatie gedurende de levensduur.
 - De kosten zijn gebaseerd op schattingen en aannames over prijzen, storingskansen, levensduur van verbruiksartikelen, reservedelen en onderhoud. De aanvaardbaarheid van deze schattingen en aannames is in deze fase niet objectief door ons te toetsen (zie punt 15).
 - Wij hebben niet beschikt over de originele informatie van Artec op basis waarvan de levensduuranalyse is opgesteld.
 - In de berekeningen zijn bepaalde kosten nog niet meegenomen omdat deze nog niet bekend zijn of omdat aanvullend onderzoek nog uitgevoerd wordt. Zoals kosten voor informatievoorziening, infrastructuur, transport, reparatie en onderhoud.
15. In de kamerbrief wordt onderkend dat de exploitatiekosten nog niet precies zijn berekend. Defensie verwacht in 2008, na afronding van de ontwikkelingsfase in 2007 waarin zoveel mogelijk wordt gezocht naar levensduurkostenbesparingen, de levensduurkostenanalyse te actualiseren. Defensie acht het aannemelijk dat de exploitatiekosten hoger zullen uitvallen. Immers in de levensduurkostenanalyse is gewerkt met zogenaamde gevoeligheden, die nog moeten worden geverifieerd, maar die een grote invloed op de kosten kunnen hebben. Wij onderschrijven deze verwachting. In de kamerbrief wordt ten aanzien van dit punt een gering financieel risico onderkend. Wij kunnen op dit moment echter nog geen betrouwbare uitspraak doen over de omvang van dit risico.
16. Omdat er geen sprake is van concurrentiestelling, is ten aanzien van de prijsstelling van de Boxer een onderzoek uitgevoerd door de ADD. Het onderzoek heeft zich gericht op de offertewaarde die door de industrie is ingediend. Het rapport is gevoegd als bijlage bij de commercieel vertrouwelijke brief behorende bij Kamerstuk 22 396, nr. 57 (23 juni jl).

17. Voor het Boxer-programma geldt als uitgangspunt dat het aandeel van de Nederlandse industrie in de productie gelijk is aan de Nederlandse opdrachtwaarde (€ 480 miljoen) in het programma. Naar de huidige stand van zaken is daarvan al ca € 360 miljoen ingevuld. Tussen de industrie en het Ministerie van Economische Zaken zijn afspraken gemaakt over de invulling van de resterende € 120 miljoen. De invulling van de workshare-verplichtingen kon door ons, gegeven de beperkt beschikbare tijd, vooralsnog niet worden gecontroleerd.

Risicoanalyse

18. In algemene zin dient bij een risicoanalyse onderscheid te worden gemaakt in risico's samenhangend met de aspecten product, tijd en geld. De risico's die in de kamerbrief worden geadresseerd hebben, gezien het specifieke karakter van het project, betrekking op een financieel, technisch en industrieel risico.

Financieel risico

In de kamerbrief wordt een financieel risico onderkend met betrekking tot de levensduur kosten. Zoals blijkt in het gestelde in punt 12 van deze rapportage onderkennen wij ook dit risico ten aanzien van de levensduurkosten. Op dit moment kunnen wij echter nog geen betrouwbare uitspraak doen over de omvang van dit risico.

Zoals in de kamerbrief is vermeld is het niet zeker dat de industrie een aantal op de meer/- en minderwerklijst voorkomende wijzigingen kostenneutraal zal accepteren. Dit risico is op dit moment eveneens door ons nog niet te kwantificeren.

Industrieel risico

In de D-brief wordt de garantstelling door Stork als industrieel risico onderkend, zolang de contractuele afspraken tussen de betrokken industrieën over de onderlinge garantstelling niet zijn gemaakt. Ook wij zien een industrieel risico zolang deze contractuele afspraken over de onderlinge garantstelling nog niet zijn geformaliseerd.

19. Wij hebben geen aanwijzingen dat verdere relevante risico's niet in de kamerbrief zijn vermeld.

Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid

20. Het contract tussen ARTEC GmbH en OCCAR valt onder het Duitse recht. De landen hebben OCCAR in de arm genomen om het seriecontract te realiseren, waarbij de landen uiteraard wel assistentie verlenen. In de contractencommissies van Defensie is daarom niet het seriecontract, maar wel het concept Memorandum of Understanding (MoU) Supplement beoordeeld. Van de strekking van het voorliggende concept seriecontract is door de contractencommissies wel kennis genomen. Dit geldt ook voor het leveringsschema. Op basis van dit leveringsschema en de daarbij behorende kasgeldreksen is de budgettaire inpasbaarheid door CDS gerealiseerd en door ons beoordeeld en akkoord bevonden.

21. De Tweede Kamer is met het Kamerstuk 22 396, nr. 57 (23 juni jl.) geïnformeerd over de ophoging van het projectbudget met € 130 miljoen tot € 634 miljoen (prijspeil 2006, incl. 19 % BTW). Naar de huidige stand van zaken zou een budget van € 624 miljoen benodigd zijn door een meevaller van € 3 miljoen op de contractwaarde en terugdringing van overige kosten met € 7 miljoen als gevolg van voortschrijdend inzicht. De budgetophoging wordt geaccommodeerd door het budget van het project 'Vervanging Patria' (€120 miljoen) hiervoor aan te wenden. Er is echter eerst sprake van budgettaire inpasbaarheid nadat (formeel) de begroting op deze aspecten is aangepast. In het totale projectbudget kunnen de nu voorziene risico's worden afgedekt. Zoals ook in de kamerbrief wordt gesteld zijn eventuele toekomstige aanpassingen van de productspecificatie die nu nog niet kunnen worden voorzien niet budgettair afgedekt en zullen in voorkomend geval als separaat project moeten worden aangemerkt.

Toereikendheid van de project organisatie in de voorbereidingsfase


22. Bij ons onderzoek van de zevende jaarrapportage van het project "Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR" (19 juni jl) is de toereikendheid van de projectorganisatie beoordeeld. Ons oordeel was dat de projectorganisatie toereikend was en op toereikende wijze had gefunctioneerd. Wel hebben wij gewezen op het belang van een spoedige afronding van de actualisatie van het plan van aanpak. Eind juni is het project in een stroomversnelling terechtgekomen, nadat, op basis van de toen voorliggende offerte en gemaakte afspraken met de industrie is besloten het project PWV voort te zetten zonder verdere concurrentiestelling met als doel in het najaar van 2006 te komen tot een contract voor de serieproductie. Wij zijn van oordeel dat de Bestuursstaf en de projectorganisatie van de DMO in de laatste maanden van het besluitvormingsproces intensief en onder een aanzienlijke tijdsdruk met elkaar hebben samengewerkt.
23. Zoals voorgeschreven in de DMP-procedure dient de projectorganisatie in de voorbereidingsfase onder andere een plan van aanpak op te leveren voor de uitvoeringsfase aangevuld met gegevens ten aanzien van een personeelsplan, introductieplan en opleidingsplan. Vooralsnog zijn deze documenten niet opgeleverd.

Toereikendheid van de projectorganisatie in de uitvoeringsfase

24. In de uitvoeringsfase zullen de activiteiten verschuiven van OCCAR naar de nationale projectorganisaties van Nederland en Duitsland. Met Duitsland is afgesproken dat de omvang van de Boxer Programme Division binnen OCCAR zal worden afgebouwd. Gevolg hiervan is dat de nationale projectorganisatie binnen DMO moet worden uitgebreid. Op de gebieden van techniek, logistiek, opleiding en training zal extra capaciteit benodigd zijn. Momenteel bestaat nog geen inzicht in de impact van het voorgaande op de projectorganisatie in de uitvoeringsfase.

25. Voorafgaand aan de uitvoeringsfase dient het plan van aanpak geactualiseerd te worden (zie ook punt 20) aangevuld met een personeelsplan, introductieplan en opleidingsplan.

DE DIRECTEUR AUDIT DIENST DEFENSIE

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and vertical strokes, positioned over the printed name.

L.A.M. van den Nieuwenhuijzen RA